1 доставки топлива и продовольствия в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, 1,7% — на компенсацию тарифов на электроэнергию территориям Дальнего Востока и Архангельской области.

Назначение общих трансфертов из ФФПР — выравнивание так называемой бюджетной обеспеченности регионов. В течение ряда лет величина трансферта для определенного субъекта федерации определяется по формуле

$$T_p = K(0{,}9Д_c - Д_p)H_p,$$

где T_p — величина трансферта региону p, нуждающемуся в поддержке,

$Д_c$ — средняя по всем регионам величина бюджетного дохода на душу населения;

$Д_p$ — бюджетный доход на душу населения в регионе p;

H_p — численность населения региона p;

K — поправочный коэффициент.

Смысл формулы состоит в том, что финансовую поддержку получают только регионы, у которых душевой бюджетный доход ниже среднего (по всем регионам) с учетом понижающего коэффициента. Величины $Д_p$ и $Д_c$ определяются по базовому году. Ранее принимался понижающий коэффициент 0,95, а в 1998 г. — 0,9. Это означает, что трансферт могут получать только регионы, имеющие душевой бюджетный доход менее 90% от среднего:

$$T_p > 0, \text{ если } Д_p < 0{,}9Д_c.$$

Коэффициент K (единый для всех регионов) корректирует величины трансфертов с учетом общей бюджетной обеспеченности (в принципе он может быть и меньше, и больше единицы в зависимости от сбалансированности планируемого бюджета).

Выравнивающая функция трансферта обеспечивает определенный уровень социального обслуживания региона. Недостатки применяемой формулы заключаются в том, что она не воздействует на причины бюджетной недостаточности регионов, не мобилизует регионы увеличивать собственные бюджетные доходы, не стимулирует экономический рост. Иначе говоря, формула расчета трансферта побуждает региональные власти бороться с центром за величину трансферта, а не за результативность своей финансово-экономической деятельности. Известно, что выравнивающие трансферты применяются в ряде стран, но их действие дополняется, как правило, специальными трансфертами, стимулирующими экономическую активность. Признается, что применяемая формула должна базироваться не на фактичес-

ких (прошлогодних) бюджетных доходах $Д_р$ и $Д_с$, а на оценках объективных финансовых возможностей (финансового потенциала) регионов и их финансовых потребностей для обеспечения хотя бы минимальных социальных стандартов.

В бюджете на 2000 г. трансферты выделялись 71 субъекту федерации из 89. Это чрезмерное число, не соответствующее принципам самодостаточности бюджетов и селективности финансовой поддержки регионов. Следует, однако, отметить, что ранее число получавших трансферты субъектов Российской Федерации достигало 81 (1997 г.).

В 2000 г. *не получали* данный трансферт: республики Башкортостан, Коми, Татарстан; Красноярский край; 10 областей (Вологодская, Липецкая, Московская, Нижегородская, Пермская, Самарская, Свердловская, Тюменская, Челябинская, Ярославская), города Москва и Санкт-Петербург, автономные округа Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий. Эти регионы относятся к числу относительно более развитых (по величине ВРП, доходов на душу населения и т.п.); в эту группу не входит ни один из регионов, относимых к наиболее отсталым или слаборазвитым (см. параграф 5.3). Неправильно полагать, что только указанные 18 регионов являются донорами в межбюджетных отношениях, а все остальные (71) — реципиентами (или бенефициарами). На самом деле существует более 30 регионов, передающих в федеральный бюджет больше средств (в виде налогов, платежей, сборов), чем получают из него.

Условия предоставления трансфертов, принятые на 2000 г., предусматривали, что они не подлежат пересчету при недополучении федеральным бюджетом запланированных налогов. Однако Правительство России вправе применять санкции по отношению к субъектам федерации в случаях нарушения ими порядка зачисления налогов и иных доходов в федеральный бюджет.

Помимо общего выравнивающего трансферта в бюджеты субъектов федерации поступают различные *целевые трансферты*. Это три указанные выше трансферта из ФФПР, дополнительная помощь высокодефицитным регионам (из Фонда регионального развития), дотации бюджету Дагестан (на осуществление мер по преодолению последствий вооруженного конфликта) и городу-курорту Сочи и т.д. Особой формой финансовой поддержки регионов является передача в их собственность акций предприятий, находившихся ранее в федеральной собственности. В результате этого региональные бюджеты получают дополнительные неналоговые доходы (дивиденды по акциям), а региональные власти — права акционера по управлению предприятиями в интересах регионального развития.

Главными задачами совершенствования межбюджетных отношений являются: S) уменьшение числа регионов, получающих выравнивающий трансферт, посредством укрепления собственной финансовой базы региональных бюджетов; 2) переориентация финансовой помощи из федерального бюджета в большей степени на стимулирование экономического развития регионов; 3) усиление контроля за целевым и эффективным использованием финансовой помощи.

8.3.2

Макроэкономические регуляторы

Макроэкономические регуляторы регионального развития (или макроинструменты региональной политики) применяются как средства воздействия на поведение экономических субъектов на определенных территориях. Они представляют собой дифференцированные по регионам параметры и условия общегосударственной налоговой, кредитной, инвестиционной, ценовой, социальной и другой политики. Огромные различия российских регионов создают объективную основу для целесообразной региональной дифференциации макроэкономических регуляторов в целях компенсации неблагоприятных региональных факторов и стимулирования использования благоприятных факторов. Однако эта дифференциация не должна вредить единству общероссийского рынка, усиливать неравенства условий для экономических субъектов в разных регионах, создавать неоправданные преимущества одним регионам в ущерб другим. Поэтому необходима тщательная оценка последствий применения дифференцированных регуляторов не только в рамках избранных для этого регионов, но и на всем экономическом пространстве страны.

На начальном этапе экономических реформ в России (с 1992 г.) проводилась линия на широкое использование разнообразных региональных льгот, стимулов, преференций. В первых правительственных программах предусматривалось введение для отдельных регионов пониженных ставок налогов и кредитов, ускоренной амортизации, особых прав на квотирование экспорта товаров, освобождение от уплаты таможенных пошлин и от обязательной продажи части вырученной валюты и т.д.

Практика массовой раздачи региональных льгот себя не оправдала. Эта малоупорядоченная деятельность увеличивала несбалансированность бюджета, осложняла общероссийское регулирование денежного обращения, Движения кредитных ресурсов, внешнеэкономической деятельности. Получение

льгот чаще всего зависело не от объективной целесообразности, а от лоббистских способностей региональных лидеров и их представителей. Вводимые исключения из общих экономических правил для отдельных регионов провоцировали борьбу других регионов за предоставление неменьших льгот, а субъективность выбора "достойных" создавала благодатную почву для коррупции. В 1995 г. большинство региональных льгот было отменено.

В настоящее время сфера применения дифференцированных макроэкономических регуляторов весьма ограниченна.

Для зоны Севера применяются повышенные нормативы заработной платы, пенсий и другие компенсаторы дискомфортных природно-климатических условий, существует льготное финансирование завоза необходимых грузов.

В рамках системы государственного регулирования естественных монополий устанавливаются пониженные тарифы на перевозки грузов между Дальним Востоком, Восточной Сибирью и другими регионами страны, а также пониженные тарифы на электроэнергию на территории Дальнего Востока, Архангельской области и др. Эти меры позволяют поддерживать конкурентоспособность производств, уровень жизни населения и межрегиональную кооперацию в период реструктуризации хозяйства.

Отдельным регионам в случаях особой необходимости предоставляются льготные кредиты (с уплатой процентов в размере одной трети ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации) из специального фонда льготного кредитования, а также отсрочки по погашению задолженности по бюджетным ссудам (например, Ингушетии в 2000 г,). Отдельным регионам могут также выделяться беспроцентные бюджетные ссуды, например на покрытие временных кассовых разрывов, возникающих при исполнении региональных бюджетов.

Большинство налоговых льгот в настоящее время предоставляется только свободным экономическим зонам и закрытым административно-территориальным образованиям.

В дальнейшем региональная дифференциация макроэкономических регуляторов должна осуществляться не индивидуальным образом (для отдельных регионов), а на основе научной типологизации проблемных регионов, так, чтобы определенному типу региона соответствовал адекватный механизм экономического регулирования.

Система экономического регулирования регионального развития наряду с бюджетами и макроинструментами дополняется новыми региональными финансовыми институтами. К ним относятся гарантийно-страховые (залоговые) фонды, траст-фонды, региональные займы, разнообразные формы использования региональной и муниципальной собственности.

8.4

Федеральные программы регионального развития

Государственные программы развития регионов применяются в разных странах как интенсивное средство региональной политики. Из опыта Северной Америки, Европы, Австралии (см. подраздел 7.5.1) следует, что объектами таких программ являются проблемные регионы разного типа: наиболее отсталые, экономически неосвоенные, депрессивные и т.д. В современной России с ее разнообразием проблемных территорий (см. гл. 6) имеются широкие возможности для регионального программирования.

8.4.1

Принципы разработки и реализации региональных программ

Федеральные программы регионального развития (далее — региональные программы) в принципе должны разрабатываться не для всех, а только для ограниченного числа проблемных территорий. В отличие от большинства других средств федеральной региональной политики, они нацеливаются на решение не столько текущих (тактических), сколько стратегических задач регионального развития, имеющих общегосударственное значение. Для одних регионов это может быть реструктуризация экономики, для других — прер-доление хронической отсталости, активизация полюсов роста, освоение новых природных ресурсов и т.д. Программы создают федеральным и региональным властям долговременные ориентиры для их повседневной управленческой деятельности.

В СССР был накоплен значительный опыт разработки государственных региональных программ: Урало-Кузнецкий комбинат, Ангаро-Енисейская проблема, Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс и др. (см. параграф 2.3). Научные основы *построения* таких программ в значительной мере сохраняют свое значение и в настоящее время. Однако условия *реализации* разрабатываемых программ теперь качественно иные: отсутствие централизованного планирования и управления, множество собственников и рыночная среда, открытость экономики, возросшая роль региональных и местных властей.

Базовыми методологическими принципами разработки и реализации региональных программ в современных условиях являются:

- комплексность и синхронность целей и задач программы на каждом этапе ее выполнения;
- целевая направленность и системность мероприятий программы;
- вариантная разработка мероприятий программы с учетом неопределенности (альтернативности) условий ее реализации;
- ресурсная обеспеченность программы;
- адресность заданий программы (исполнители, сроки, контрольные показатели и т.п.);
- обеспечение управляемости программы (создание необходимых правовых, организационных, финансовых механизмов).

Главным нормативным документом регионального программирования является Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, утвержденный Правительством Российской Федерации в 1995 г. и уточненный в 1996 г.

Инициаторами разработки федеральных программ регионального развития чаще всего выступают администрации субъектов федерации. *Обоснования* предлагаемой программы включают формирование важнейших проблем, требующих программной проработки, анализ причин их возникновения, оценку возможной социально-экономической эффективности программы, потребностей в ресурсах и возможных источников их осуществления, рекомендации о составе государственных заказчиков, разработчиков и исполнителей программы.

Решение о разработке федеральной региональной программы принимает Правительство Российской Федерации. Оно же назначает государственного заказчика, несущего основную ответственность за разработку и реализацию программы (чаще всего это Министерство экономики; для особо сложных программ, например развития Дальнего Востока и Забайкалья, назначается несколько государственных заказчиков, один из которых становится координатором). Государственный заказчик (координатор) определяет разработчиков программы, в том числе головного разработчика (как правило, им становится научно-исследовательский институт, например СОПС), и поручает им подготовку проекта программы на основе исходного задания.

Проект программы должен включать:

- цели и задачи программы (качественно и количественно конкретизированные);
- этапы и сроки выполнения программы;